

LE DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENTRE « RÉÉQUILIBRAGE » ET « DESTIN COMMUN » ?

L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS LES RÉFÉRENTIELS TRANSACTIONNELS EN NOUVELLE-CALÉDONIE

Gilles Pestaña, CNEP, Université de la Nouvelle-Calédonie

Séverine Bouard, Institut agronomique néo-calédonien (IAC), CIRAD ES, UMR ART-Dev

Jean-Michel Sourisseau, Institut agronomique néo-calédonien (IAC), CIRAD ES, UMR ART-Dev

Résumé

Le développement durable peut être analysé comme un référentiel de politiques publiques potentiellement vecteur de modifications des idées et des instruments de l'action publique. Dans le cas original de la Nouvelle-Calédonie, le développement durable émerge tardivement et sur une scène déjà occupée par deux référentiels locaux : le « rééquilibrage » et le « destin commun ». Il s'agit de « référentiels transactionnels » dans la mesure où ils autorisent une cohabitation fragile de positions antagoniques. Dans ce contexte, la mobilisation du référentiel de développement durable se décline de manière différente dans les discours et les politiques de développement des trois provinces. La question de la traduction du développement durable dans l'action publique pose problème mais il apparaît que le concept peut aussi être analysé comme un outil de légitimation, y compris *ex post*, ou un outil d'enrichissement des récits de politiques publiques comme montre un dispositif local de développement rural en direction du monde kanak.

Mots-clés : Développement durable, politiques publiques, référentiel, transaction sociale, Nouvelle-Calédonie

Une génération après la diffusion du concept de développement durable à l'échelle internationale, et à l'heure où il baigne notre quotidien médiatique, la recherche peut légitimement s'interroger sur les modes d'intégration de celui-ci dans les manières de penser et d'agir des sociétés. L'une des questions est notamment de comprendre comment il s'hybride avec les référentiels préexistants de l'action publique. Cette contribution propose de rendre compte de la manière dont le « développement durable » questionne les enjeux, débats et arènes, comment il influence les politiques publiques de développement en Nouvelle-Calédonie¹, en mobilisant une analyse à partir de ce que nous dénommerons les « référentiels transactionnels ».

La notion de référentiel, au sens de P. Muller et B. Jobert, (Faure et al. 1995) permet de mettre l'accent sur le poids des connaissances et des représentations dans l'action publique. De ce point de vue, les politiques publiques représentent des processus à travers lesquels se construisent les représentations qu'une société se donne pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. La construction d'un référentiel correspond à un processus cognitif permettant d'appréhender le réel en limitant sa complexité, et à un processus prescriptif permettant d'agir sur ce réel. Le paradigme de la transaction sociale (Blanc, 2009) invite de son côté à réfléchir en termes de sociabilités qui se lient, se délient et se relient en continu dans un processus de coopération conflictuelle. En se penchant sur les représentations et les pratiques des politiques publiques, « *la transaction sociale permet [...] de saisir la nature des légitimations, à la fois arbitraires et difficilement contournables, à l'œuvre* » (Storrie 1998). Le concept de transaction apparaît comme un outil pertinent pour l'analyse de l'action publique en se concentrant sur son aspect processuel, ses routines, ses pratiques mais également sur les multiples conflits et compromis qui la traversent.

La Nouvelle-Calédonie se trouve aujourd'hui engagée dans un processus inédit de décolonisation négociée qui cristallise les débats sociétaux et les trajectoires du « développement ». Il se structure autour de deux ambitions porteuses de sens, le « rééquilibrage » et le « destin commun » qui permettent de concilier deux visions antagoniques de l'avenir politique de cet archipel. Nous verrons qu'ils peuvent être qualifiés de « référentiels transactionnels » locaux.

Après avoir explicité le contenu et les conditions de genèse des référentiels de « rééquilibrage » et de « destin commun », nous examinerons l'émergence des préoccupations environnementales puis du « développement durable » dans les discours, dans la société et dans les pratiques politiques locales. Il s'agira d'apprécier l'intégration du référentiel « développement durable » dans les actions publiques en cherchant à comprendre comment il s'articule aux deux référentiels transactionnels locaux ?

Cette étude s'appuie sur l'analyse des textes officiels et de certains articles de presse, ainsi que sur un corpus de 111 entretiens semi-directifs conduits auprès

¹ Cette contribution résulte d'un programme de recherche PROPOCID (Production des politiques et des compromis institutionnalisés autour du développement durable) financé par l'ANR. Le programme analyse six contextes nationaux différents dont la Nouvelle-Calédonie et mobilise des équipes du CIRAD, de l'IRD, de l'INA-PG et du GEMDEV.

d'acteurs locaux de la production et de la mise en agenda des politiques publiques².

1- L'HISTOIRE RÉCENTE DE LA NOUVELLE-CALÉDONIE OU LES CONDITIONS D'UNE DÉCOLONISATION NÉGOCIÉE

La Nouvelle-Calédonie fait exception dans la République française de par son statut actuel et sa feuille de route politique devant progressivement la conduire à un niveau d'autonomie élevé et, éventuellement, à l'indépendance. Cette situation s'insère dans l'histoire longue dont nous ne retiendrons ici que les 40 dernières années.

A la fin du XIX^e siècle, le choix de faire de la Nouvelle-Calédonie une colonie de peuplement se traduit par la marginalisation des populations kanak autochtones (Merle, 1995) et l'encouragement d'une immigration européenne, océanienne et asiatique.

A la fin des années 1960, avec les revendications grandissantes des indépendantistes kanak, l'économie de comptoir qui s'était mise en place durant la période coloniale se mue en modèle « d'économie assistée » comme l'a analysé J. Freyss (1995). Mais entre 1984 et 1988, ces revendications ne trouvant pas de réponse crédible, la Nouvelle-Calédonie connaît l'un de ses épisodes les plus douloureux, celui des « Événements », surnom donné à cette période d'agitations et d'affrontements qui s'est terminée dans le sang de la grotte de Gossanah, dans l'île d'Ouvéa, puis dans la négociation des accords de Matignon-Oudinot.

De manière assez contre-intuitive, les « Événements » ont renforcé la logique de transfert, parce qu'elle garantissait, au moins dans le court terme, la paix sociale³. La transaction sociale permet de comprendre cette contradiction apparente comme un *modus vivendi* qui sans gommer les divergences permet de faire vivre des positions radicalement différentes. Cette transaction a fait l'objet d'une formalisation à travers des accords politiques (de Matignon-Oudinot 1988, puis de Nouméa 1998) qui positionnent l'Etat dans un rôle d'arbitre et institutionnalisent un partage des responsabilités politiques.

Les accords de Matignon-Oudinot (1988) instaurent la paix et prévoient un référendum d'autodétermination dès 1998. Ils remanient profondément l'organisation politique du Territoire avec la mise en place de provinces dotées d'importantes compétences dont celle du développement économique, dans un système de type fédéraliste. Dans ce découpage du Territoire, la province Sud, centrée sur Nouméa, demeure le bastion du « loyalisme ». Au contraire, les provinces Nord et Îles, à majorité kanak, constituent le domaine des partis indépendantistes. Cet équilibre politique négocié s'accompagne d'une assurance qui doit s'entendre comme la pierre angulaire des accords de Matignon-Oudinot : le rééquilibrage.

² 25 responsables politiques, 50 agents de services techniques, 5 représentants d'associations, 22 acteurs impliqués dans deux projets Ogaf et 4 cadres d'entreprises minières.

³ Après une stagnation de la croissance entre 1969 et 1984, le système d'économie assistée permet de fait, à partir de 1988, d'initier un développement soutenu malgré la faible compétitivité locale.

Le « rééquilibrage » est entendu localement comme un objectif de réduction des inégalités entre les citoyens kanak, sous-représentés dans tous les postes d'encadrement, et les autres calédoniens, notamment européens ou descendants d'européens, majoritairement non-indépendantistes. Il s'agit de réduire le clivage politique, historique et ethnique, progressivement construit tout au long de l'histoire coloniale locale, qui se retrouve dans un clivage contemporain de type social et économique⁴. Le rééquilibrage correspond également à un mot d'ordre d'aménagement du territoire, un volontarisme spatial et développementaliste, traduit par une clé de répartition des ressources financières de la Nouvelle-Calédonie très favorable à la province Nord et à la province des Îles.

Ainsi, depuis la fin des années 1980, le rééquilibrage est-il devenu la référence incontournable du projet politique de l'Etat français et des indépendantistes en Nouvelle-Calédonie. Il s'agit manifestement d'un référentiel transactionnel dans la mesure où sans trancher sur l'une ou l'autre des options politiques clivant la société et les communautés (l'indépendance ou la Nouvelle-Calédonie dans la France), il offre un compromis porteur de sens. Les partis indépendantistes comme non-indépendantistes s'accommodent de cet euphémisme laissant ouvertes les deux options tout en proposant un objectif crédible, assorti d'instruments concrets. Pour autant, derrière le consensus, les projections d'avenir ont révélé les conflictualités anciennes. Ainsi le référentiel de rééquilibrage était-il vécu par les indépendantistes comme un impératif mais aussi une chance de montrer l'indépendance comme une possibilité raisonnable. Dans l'interprétation adverse le processus de rééquilibrage devait permettre, selon le niveau de satisfaction des objectifs, soit de démontrer l'incapacité des indépendantistes à gérer et développer leurs provinces, soit de convaincre de l'aspect accessoire de l'indépendance à partir du moment où les élites indépendantistes étaient elles-mêmes détentrices d'un pouvoir politique considérable à la tête de ces mêmes provinces et de la majorité des 33 communes.

Le référendum de 1998 avait été prévu prématurément par rapport au programme de répartition du pouvoir et des ressources contenu dans les accords et dans la notion de « rééquilibrage ». C'est pourquoi un nouvel accord est signé en 1998. L'Accord de Nouméa renforce encore l'autonomie de la Nouvelle-Calédonie en la formalisant davantage (Néaoutyine 2006). Cette formalisation peut être analysée comme un saut qualitatif dans la transaction sociale en précisant les points d'accord et en apurant quelques hypothèques historiques. L'Accord de Nouméa se compose en effet d'un préambule fort, reconnaissant les erreurs coloniales et invitant à se projeter dans un « destin commun » : *« le passé a été le temps de la colonisation. Le présent est le temps du partage, par le rééquilibrage. L'avenir doit être le temps de l'identité, dans un destin commun »*. La notion paraît claire et vague à la fois, elle synthétise le défi et le besoin d'un projet national pour la Nouvelle-Calédonie, mais laisse libre cours à l'interprétation. Ce « destin commun » incarne dès lors un second référentiel transactionnel majeur susceptible d'initier un rapprochement d'acteurs politiques opposés. Le reste de l'accord de Nouméa consiste en une feuille de route vers l'indépendance ou une autonomie

⁴ Cette vision duale, n'ignore pas l'hétérogénéité politique et socio-économique des deux groupes ainsi que l'existence de citoyens issus d'autres communautés présentes de plus ou moins longue date (vietnamiens, indonésiens, wallisiens et futuniens, polynésiens, vanuatais, etc.).

très large, à travers un calendrier de transfert de compétences, jusqu'aux compétences régaliennes.

Malgré les accords, le maintien des fondements globaux d'une économie assistée et doublement rentière (transferts et nickel) questionne la soutenabilité - au moins économique - du modèle de développement à l'œuvre. Le pays est de fait coupé de son environnement régional et la compétitivité de son appareil productif est artificiellement grevé (Freyss, 1995). Si le processus de décolonisation négociée constitue une avancée politique considérable, l'économie présente des vulnérabilités et n'assure que le court terme. De fait, l'horizon de développement se limite pour de nombreux acteurs interviewés aux contrats de développement signés entre l'Etat et les collectivités calédonniennes, et surtout aux horizons d'exploitation du minerai de nickel.

Ces limites tangibles sont cependant peu discutées, parce que la croissance économique soutenue depuis plus de vingt ans (Cerom, 2008) facilite la stabilité du compromis autour des deux référentiels transactionnels locaux précités. Ces derniers constituent de fait la toile de fonds du paysage politique dans lequel apparaît la notion de « développement durable ».

2 - L'ÉMERGENCE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET SES DÉCLINAISONS

Montée des préoccupations environnementales à la fin des années 1990

Parallèlement à la focalisation locale sur la gestion de la paix civile et sur le chemin vers l'indépendance, les injonctions internationales sur l'environnement pénètrent progressivement les débats calédoniens. Cette pénétration se fonde sur la reconnaissance, déjà à Rio en 1992 puis dans d'autres instances, des spécificités des milieux insulaires⁵. Considérés comme particulièrement sensibles aux conséquences du changement climatique, réserves de biodiversité remarquables car dotées d'un fort endémisme et d'écosystèmes exceptionnels, menacés par l'introduction d'espèces envahissantes, ces milieux font l'objet d'importantes recherches terrestres et marines. En conséquence, la Nouvelle-Calédonie est intégrée à de nombreux grands programmes de conservation, dont beaucoup sont portés par des ONG internationales⁶.

Dans le même temps, le paysage institutionnel de la mine se modifie avec l'installation de deux grandes usines métallurgiques en Nouvelle-Calédonie à l'initiative de deux importantes firmes multinationales (les canadiennes INCO et Falconbridge, rachetées depuis par Vale et Xstrata, d'origines brésilienne et anglo-suisse). Or, ces entreprises sont contraintes à de « bonnes pratiques » sociales et

⁵ A Rio les petits Etats insulaires en développement (PIED) sont identifiés comme « groupe spécial ».

⁶ Les programmes de l'UICN (Union Mondiale pour la Nature) sur la biodiversité, les initiatives concernant les aires marines protégées suite aux conférences d'Apia en 1976, Nouméa en 1986 et Rio en 1992, le Programme Régional Océanien de l'Environnement, l'Initiative Française pour les REcifs Coralliens (IFRECOR) des collectivités de l'Outre-mer, engagée en 1999, mise en œuvre de la stratégie nationale sur la biodiversité, etc.

environnementales⁷, qu'elles médiatisent très largement, à des fins tout autant locales qu'internationales. Leur présence stimule l'action et les débats autour de la conservation, mais aussi autour de la « réparation », notamment sur la thématique de la revégétalisation des sites miniers.

Ces connexions internationales s'accroissent à compter des élections provinciales de 1999. Malgré une présence parfois ancienne, ce n'est qu'à partir de l'Accord de Nouméa que les ONG internationales, comme le Fonds mondial pour la nature (WWF) et *Conservation International* (CI), concrétisent des actions en Nouvelle-Calédonie, à travers notamment des conventions signées avec le Territoire et les provinces. Ces ONG internationales trouvent rapidement des relais locaux, qui portent et amplifient les messages. On assiste ainsi à partir de 1999 à une multiplication d'associations de protection de l'environnement, souvent interconnectées voire fédérées, qui rassemblent toutes les catégories de la population. La logique d'intervention est largement inspirée des messages mondiaux portés par ces organisations ; l'accent est mis en premier lieu sur une vision patrimoniale de l'environnement dans une logique de conservation. Cependant, les dispositifs mis en œuvre accordent une place de plus en plus importante à l'idée de gestion, via la participation des populations locales à la conservation, avec le plus souvent la promotion de zones marines ou terrestres protégées. L'affichage « développement durable » est prégnant dès 2000, d'autant que se greffent aux actions des prolongements à portée économique : tourisme rural et « écologique », horticulture d'espèces endémiques à des fins décoratives ou de revégétalisation, potentialités des molécules, développement local intégrant les agricultures et les pêches vivrières, etc.

Les provinces et le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie se montrent sensibles à ce mouvement, qui va de pair avec une prise de conscience locale, quoique diffuse, de l'absence des thématiques environnementales dans les accords politiques. Ainsi des commissions de l'environnement sont instaurées dans les provinces et des services provinciaux sont mis en place pour affiner les questions juridiques sur la thématique, mais aussi pour accompagner l'émergence des associations et impliquer les administrations dans la gestion et la protection du patrimoine naturel. Au sein des assemblées des provinces, des commissions de l'environnement voient le jour. Ce mouvement est également patent dans le discours politique, mais force est de constater que les moyens humains et financiers mis à disposition des politiques environnementales restent faibles et les actions concrètes surtout conduites par délégation. Si cette période marque un nouveau changement de perspectives, elle demeure davantage perçue comme un moment de prise de conscience, qui ne se concrétise réellement qu'à partir de 2004.

Le développement durable dans les messages politiques

Aujourd'hui la prépondérance des deux référentiels transactionnels locaux associés au processus de décolonisation négociée suppose des actions très volontaristes (notamment du point de vue du développement économique), qui ne rencontrent que partiellement le référentiel du développement durable. Pour

⁷ L'International Council on Mining and Metals (ICMM), regroupant des compagnies (dont celles intervenant en Calédonie) et des associations, investit notamment le champ du développement durable.

autant, celui-ci joue indéniablement sur les discours, qui ont beaucoup évolué ; à ce titre la campagne pour les élections provinciales de 2004 marque clairement l'apparition de la référence à la durabilité dans l'argumentaire des partis politiques. Toutes tendances confondues, les candidats s'y réfèrent et l'affichent sur leurs programmes. Mais son contenu n'est pas réellement précisé au-delà de la référence à la satisfaction des besoins des générations futures et dans la suite de l'argumentaire les approches se sectorisent : le développement est abordé sans rappel à la durabilité dans les programmes économiques (avec une place très importante accordée à la mine et à ses impacts), de santé, d'éducation et culturels, tandis qu'une attention particulière est portée à l'environnement qui devient un domaine à part entière de l'action publique. Dans cette approche sectorielle l'intégration des dimensions économique, sociale et environnementale est symptomatiquement absente.

Cette évolution des discours politiques ne rompt pas, mais plutôt renforce la dualité des idéologies « indépendantistes » et « non-indépendantistes ». Chaque « parti » parvient à mobiliser la durabilité à son service, en sélectionnant les éléments des injonctions internationales susceptibles de légitimer son action politique. Ces positions peuvent être schématisées à partir des différents entretiens réalisés et à la lecture des évolutions des messages politiques récents.

La province Sud, non-indépendantiste, développe des politiques environnementales offensives, fortement médiatisées et sensées démontrer son engagement pour le développement durable. La rhétorique de la durabilité est utilisée pour définir ces actions environnementales et très largement conservationnistes, mais très peu pour repenser la vision provinciale du développement économique. Ainsi les démarches éco-responsables ou éco-citoyennes sont timidement promues dans les activités économiques, tandis que les opérations de conservation stricte (mise en réserves, patrimonialisation de sites) ou de gestion intégrée sont très présentes (sur terre comme dans le lagon). Un signe fort est la création en 2006 par la province Sud d'une Direction de l'environnement dotée de 90 agents, affectés, pour plus de la moitié, à des missions de surveillance et de terrain (gardes nature). Le modèle global d'économie assistée, pas plus que la gestion concrète de la rente minière ne sont discutés ni mis en perspective par rapport à l'articulation des trois piliers du développement durable. Enfin, la durabilité n'est jamais mobilisée pour traiter la question de l'avenir politique.

En province Nord, indépendantiste, l'affichage du développement durable est plus directement connecté aux accords politiques et tente de se démarquer d'une vision centrée sur l'environnement. Aussi le service de l'environnement, créé en 2000, est ainsi inclus dans l'organigramme de la Direction du Développement Economique et de l'Environnement et compte peu d'agents. Cette situation est justifiée par le fait que, d'après plusieurs acteurs de l'administration provinciale « *les questions environnementales sont intégrées naturellement dans toutes les activités* ». Priorité est toujours donnée, en référence à l'Accord de Nouméa, à l'articulation des dimensions économique et sociale. Le développement économique, dans la conception de la province Nord, privilégie l'engagement public autour de projets qualifiés de « structurants » et en particulier dans la métallurgie, devant permettre la densification d'un tissu économique local. Ici la durabilité est intimement liée au thème de l'indépendance. Dans le discours la

durabilité est assimilée aux mots d'ordre du rééquilibrage et du destin. Ces derniers, complétés par des références à la protection de l'environnement, apparaissent comme des traductions locales - et très politiques - du développement durable.

Enfin, en province des îles Loyauté, indépendantiste, la conception de développement durable paraît nettement influencée par le discours sur l'autochtonie et le mythe de la symbiose en l'absence de recours direct à la richesse minière. Les arguments développés par les élus et certains techniciens montrent une entrée dans le référentiel du développement durable par la culture avec une vision « originale » de l'environnement dans son rapport à la coutume. C'est d'ailleurs ce type de valeurs que la province tente de valoriser à travers le tourisme. La référence à l'indépendance est moins explicitée qu'au Nord.

1 carte à insérer ici, ou par ici

Face à ces mobilisations différenciées du référentiel de développement durable, l'hypothèse est faite que dans le jeu des acteurs autour de l'Accord de Nouméa, la focalisation sur l'environnement peut contribuer à éluder ou contourner des questions politiques toujours sensibles. Le consensus autour de l'environnement, domaine *a priori* fédérateur et ne souffrant pas ou peu de polémiques, peut apparaître comme la préfiguration du « destin commun » au même titre, voire plus encore, que le « rééquilibrage » économique, social et spatial.

L'inscription en juillet 2008 d'une partie du lagon calédonien au patrimoine mondial de l'humanité de l'UNESCO paraît ici illustrative. Ce projet et les plans de gestion qui l'accompagnent ont fédéré largement toutes les collectivités locales, qui ont contribué au dossier et à son portage technique et politique. L'importante délégation calédonienne à Montréal pour assister aux délibérations comprenait toutes les tendances politiques du Pays et le contenu même du dossier fait largement référence à l'accord de Nouméa. A part quelques voix discordantes soulignant le risque d'une inscription « alibi » pour laisser ensuite le champ libre aux mineurs sur les parties du lagon non inscrites au patrimoine⁸, un large consensus s'est noué, atténuant sensiblement les tensions pourtant très fortes par ailleurs sur le retard pris par certains transferts de compétences inscrits dans l'Accord de Nouméa.

3 - DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DISPOSITIFS DE DÉVELOPPEMENT EN NOUVELLE-CALÉDONIE, UNE ILLUSTRATION PAR L'INSTRUMENT OGAF

La médiatisation du développement durable permet aux différents corporatismes d'affirmer leur « bonne conduite » et ainsi de légitimer leur action dans le contexte fédéral du pays. Mais cette rhétorique du développement durable n'a pas conduit immédiatement à la mise en place de dispositifs spécifiques estampillés « développement durable ». Il semble que la phase d'inertie institutionnelle soit en train de s'achever et que d'éventuelles innovations n'en sont qu'à leur phase d'émergence et de structuration. Aussi face aux constats de segmentation et de fragmentation des politiques, l'identification des programmes

⁸ Nidoish Nasseline (élu de la province des îles et personnalité coutumière) dans les Nouvelles Calédoniennes du 17/07/08.

et actions de développement durable est-elle épineuse. Comme partout ailleurs, si tous les acteurs peuvent, peu ou prou, souscrire aux bons sentiments du « développement durable », la question de sa traduction dans l'action publique pose problème (Lascoumes, Theys, *in* Smout 2005). Quelles actions peuvent se réclamer de ce courant, y compris *a posteriori* ? Qu'apporte de nouveau le développement durable en Nouvelle-Calédonie ?

Localement les acteurs lancent quelques pistes : la plupart des actions perçues comme se rapprochant des préoccupations d'un développement durable correspondent à des actions ayant une approche plus territoriale que sectorielle dont nous allons donner un exemple.

Le dispositif des Opérations Groupées d'Aménagement Foncier (Ogaf) a ainsi été cité par près des deux tiers des personnes de notre corpus comme relevant du « développement durable », alors même que les documents instituant les Ogaf n'en parlent pas explicitement et qu'il n'est présent qu'à la marge dans les diagnostics et évaluations réalisées. Cette reconnaissance *ex post* renvoie bien au fait que les représentations portent davantage sur une interprétation de l'intégration (ou non) des piliers du développement durable, en référence à ce qui se faisait (ou ne se faisait pas) avant, que sur une analyse stricte de l'articulation des trois piliers. Elle renvoie aussi explicitement au rééquilibrage et au destin commun, parce que les Ogaf touchent des populations et des territoires peu concernées jusqu'ici par les politiques de développement. Enfin, cette identification *ex post* s'accorde également, nous semble-t-il, avec l'analyse par les récits de politiques publiques (*policy narratives*) puisque le développement durable vient légitimer et sans doute enrichir un récit déjà constitué (Roe, 1994).

Les Ogaf sont mises en place en Nouvelle-Calédonie à partir de 1993. Il s'agit au départ d'un dispositif du CNASEA⁹ en métropole, qui a ensuite été appliqué dans l'Outre-mer français. Il y a perduré alors qu'il s'arrêtait en France en 1999, après avoir subi d'importantes modifications (mais sans changer de nom) pour s'adapter aux spécificités rencontrées d'où une appellation qui n'a pas grand-chose à voir avec sa réalité. Paradoxalement, ce dispositif reste piloté par l'Etat qui, au travers de fonds dédiés, cofinance avec les provinces et les communes concernées les moyens affectés. Aujourd'hui la province Nord s'est réappropriée le dispositif en le reformatant et en le rebaptisant Opération Concertée de Développement Local (OCDL) ; elle maîtrise dès lors complètement son financement et la durée des opérations n'est plus bornée, mais soumise à des ajustements en fonction des résultats.

La demande d'une Ogaf émane d'une ou plusieurs communes qui définissent le périmètre d'application. Un projet rural pour ce territoire est construit à partir d'un programme d'actions spécifiques d'une durée de trois à cinq ans. Un budget global, défini au cours d'un diagnostic idéalement participatif, garantit l'animation et la gestion du projet ; il permet de verser des aides à caractère incitatif (primes, contrats, subventions, etc.) mais la souplesse d'utilisation des fonds est remarquable. En effet, un suivi de l'opération se met en place, qui permet

⁹ Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, établissement public de l'Etat, correspond aujourd'hui à l'Agence de services et de paiements créée en 2009.

d'adapter les règles d'attribution, de recalculer les procédures et de faire évoluer les objectifs.

Partant d'objectifs ciblés d'amélioration des structures foncières (installation de jeunes) et des exploitations agricoles et forestières du périmètre (notamment par la diversification), les Ogaf visent explicitement l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et le développement local (y compris la diversification économique, la gestion de l'espace et l'aménagement du territoire). L'argent est géré par une association « loi 1901 » qui héberge l'animation et reçoit l'appui d'une partie du personnel technique des provinces. Le public ciblé est essentiellement kanak avec comme objectif de plus en plus affirmé de pallier les contraintes des dispositifs d'aide classiques pour cette catégorie de la population.

Démarré avec un succès mitigé par une opération de réinstallation d'une tribu sur ses terres d'origine et à Ouvéa pour relancer la filière coprah au début des années 1990, le dispositif a d'abord été mis en œuvre pour légitimer les accords de Matignon et la récente provincialisation. Son bilan actuel fait état de six opérations achevées couvrant huit communes et ayant touché près de 2000 ménages, auxquelles s'ajoutent six opérations en cours couvrant huit communes et devant toucher autant de ménages et enfin de trois projets actuellement en phase de diagnostic.

Les montants engagés s'élèvent à 18,5 millions d'euros de 1989 à 2004, dont une part importante est cependant dédiée aux salaires des agents affectés pour l'animation des opérations. Ceci peut paraître faible par rapport aux appuis filières et aux aides sectorielles provinciales cumulées¹⁰. Les résultats sont disparates et font apparaître des limites fortes en termes d'impacts économiques. Le dispositif permet néanmoins d'appuyer les initiatives individuelles ou de petits groupes « non professionnels » (c'est la fonction d'animation de l'Ogaf). Il contribue également à la création de services à la production individuelle, gérés par une structure collective de proximité, qu'il s'agisse du financement des projets productifs, de l'approvisionnement ou de la commercialisation. Il stimule l'augmentation de la production, l'amélioration de la qualité des produits et la diversification des produits agricoles et des activités (Sourisseau et al 2008). Même partielle et souvent inaboutie, la connexion avec le monde coutumier participant à la décision dans le choix et la validation des projets, constitue une avancée certaine.

C'est surtout à travers les perspectives d'animation pour le développement promues par ce type de projets que les Ogaf et OCDL sont jugées et rapprochées du développement durable. La proximité est perçue comme essentielle pour pallier l'absence de transversalité des autres dispositifs. Ces opérations locales, malgré des résultats par ailleurs mitigés, montrent que l'assouplissement des procédures et l'articulation entre les secteurs d'activités dans une approche globale sont facilités par une présence de terrain bien positionnée.

A travers la mise en place des OCDL, des améliorations tentent d'être apportées en positionnant mieux la dimension environnementale et en articulant mieux les échelles spatiales et temporelles d'intervention. La réappropriation par la province Nord de l'outil à travers les OCDL va dans ce sens.

¹⁰ Les aides de l'Etablissement de Régulation des Prix Agricoles de soutien aux marchés s'élèvent à 117 millions d'euros entre 1988 et 2008, tandis que le total des aides provinciales atteint 93 millions d'euros.

Au-delà des aspects financiers, les tentatives d'implication du monde coutumier, les articulations entre les individus, les clans, les tribus et les mairies, de même que l'effort particulier porté à l'animation (jugé plus marqué que pour la gestion du Codev), sont perçues par les interlocuteurs de notre corpus comme des progrès en termes de gouvernance locale. Le lien est fait entre le développement local et le développement durable, parfois en confondant littéralement les deux. Le fait que la grande majorité des projets concernent des terres coutumières renforce par ailleurs la connexion entre les Ogaf et le référentiel de rééquilibrage. L'impact des Ogaf sur l'intégrité environnementale est appréhendé à travers la valorisation des savoirs locaux, qui sont perçus comme équilibrés d'un point de vue écologique, notamment en comparaison aux systèmes jugés plus agressifs des filières « modernes ».

La durabilité perçue des Ogaf et OCDL, étonnante *a priori* pour un ensemble de projets bornés dans le temps, vient essentiellement de l'inscription dans le référentiel de rééquilibrage et de destin commun, et donc dans la logique des accords politiques de 1988 et de 1998. Le fait que ces dispositifs n'ont plus grand-chose à voir avec les Ogaf françaises, dont ils sont pourtant issus, est également le signe d'un effort d'adaptation aux réalités sociales et culturelles locales. Ici la référence au développement durable est perçue et comprise dans la territorialité, la souplesse et l'adaptabilité des dispositifs, les perspectives d'articulation de l'économie et du social pour les tribus. Le revers est que les retombées économiques sont faibles et fragiles et que la capacité d'innovation autour de la gouvernance territoriale ne dure généralement que le temps de l'opération.

CONCLUSION

Par-delà la question de sa mise en œuvre, le développement durable constitue un référentiel à finalité globale arrivé tardivement en Nouvelle-Calédonie et sur une scène déjà occupée par d'autres référentiels transactionnels ayant une très forte résonance locale à savoir le rééquilibrage et le destin commun. Dans une logique de mise en récit des politiques et des référentiels les structurants, certains acteurs considèrent que le rééquilibrage et le destin commun correspondent « peut-être » à un projet de développement durable. Si la dimension environnementale est absente des accords politiques d'émancipation et n'est que partiellement couverte par les politiques actuelles, l'accent est mis par les deux référentiels transactionnels sur la cohésion sociale et politique, qui est souvent perçue comme une condition *sine qua non* du développement durable. Cette mise en récit n'est pas encore totalement rôdée s'agissant du développement durable et de ses injonctions. De manière encore imparfaitement énoncée par les acteurs individuels ou collectifs, le rééquilibrage correspond à une injonction de solidarité horizontale, c'est-à-dire d'équité intra-générationnelle, tandis que le destin commun relèverait davantage de la soutenabilité verticale, c'est-à-dire intergénérationnelle (Maréchal, 2005).

Toutefois, l'utilisation du référentiel de développement durable pour affermir le processus de transaction sociale guidés par les deux autres référentiels ne comporte-t-il pas le risque de les teinter d'une dimension environnementale qui, potentiellement, peut entrer en opposition avec celle du rééquilibrage. L'avenir

dira si le processus de transaction sociale pourra aller jusqu'à faire cohabiter et peut-être croiser ces trois référentiels dans un horizon de sens partagé.

Bibliographie

- Blanc, M., La transaction sociale : genèse et fécondité heuristique. *Pensée plurielle*, 2009/1, n°20, p. 25-36.
- Cerom, 2008. *Les défis de la croissance calédonienne*. Nouméa, Isee, 60 p.
- Faure, A. ; Pollet, G. ; Warin, Ph., 1995. *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris : l'Harmattan. (Logiques politiques)
- Freyss, J., 1995. *Economie assistée et changement social en Nouvelle-Calédonie*. Paris, PUF.
- Maréchal, J.P. ; Quenault, B., 2005. *Le développement durable*. Rennes, PUR.
- Merle, I., 1995. *Expériences coloniales : la Nouvelle-Calédonie. 1853-1920*. Paris, Belin.
- Néaoutyine, P., 2006. *L'indépendance au présent. Identité kanak et destin commun*. Paris, Syllepse.
- PROPOCID, 2008. *Rapport scientifique à mi-parcours*. Projet ANR-06-PADD-016. Paris.
- Roe, E., (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, NC, Duke University Press.
- Smouts, M.C., 2005. *Le développement durable. Les termes du débat*. Paris, Armand Colin.
- Sourisseau, J.M. ; Tyuiénon, R. ; Gambey, J.C. ; Djama, M. ; Mercoiret, M.-R. ; Sourisseau, E., 2008. *Les sociétés locales face aux défis du développement économique. Province Nord de Nouvelle-Calédonie*. Nouméa, IAC, Cirad, province Nord, Grain de sable Création.
- Storrie, T., (1998), " Le désapprentissage des hégémonies simplificatrices ", in Blanc, M. ; Freynet, M.-F. ; Pineau, G., (éds) (1998). *Les transactions aux frontières du social : formation, travail social, développement local*. Lyon : Chronique Sociale, p. 205-215.

<http://www.rdd.nc> Ruralité et développement durable en Nouvelle-Calédonie